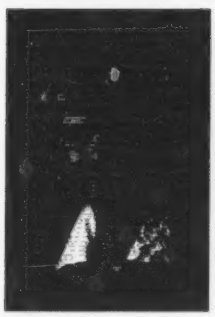
L'action internationale du Québec

Octobre 2005 Numéro 1 Ce document est disponible dans www.mri.gouv.qc.ca

Le Québec dans les forums internationaux

L'exercice des compétences du Québec à l'égard des organisations et des conférences internationales



Monique Gagnon-Tremblay
Ministre des Relations internationales

Le particularisme du Québec au sein de la fédération canadienne, la nécessité d'assurer son rayonnement identitaire et culturel et les impératifs de sa prospérité commandent que le Québec soit présent sur la scène internationale. Dans le respect de ses compétences constitutionnelles, le Québec estime qu'il doit pouvoir participer, comme les autres provinces qui le souhaitent, à la négociation des traités internationaux. À cette fin, le Québec doit pouvoir faire valoir son point de vue au sein des délégations canadiennes lorsque celles-ci négocient dans des matières qui sont de compétence québécoise ou qui peuvent avoir une incidence sur ses intérêts spécifiques.

L'évolution des relations internationales

L'impact de la mondialisation sur le cadre fédératif canadien

La mondialisation rend de plus en plus pertinente l'action internationale du Québec. Parce qu'elle atténue la démarcation entre politiques extérieures et intérieures, la mondialisation a des incidences de plus en plus marquées sur les compétences exercées par le gouvernement du Québec. La mondialisation a des incidences non seulement sur les compétences façonnant l'identité de la société québécoise à l'instar de la langue, de la culture et de l'éducation, mais aussi celles relatives à ses autres intérêts stratégiques, tels la santé, le travail, le commerce, le développement durable, l'environnement ou les droits de la personne.

De surcroît, ces enjeux identitaires ou stratégiques font l'objet d'un nombre croissant de normes internationales contraignantes, négociées au sein des organisations ou lors de conférences internationales.

Pour sa part, le gouvernement fédéral tend à conclure un nombre grandissant d'accords internationaux dont la mise en œuvre incombe en totalité ou en partie aux provinces. Cette attitude est par ailleurs alimentée par la dynamique actuelle des organisations internationales gouvernementales qui tendent elles aussi à contourner les difficultés liées à la négociation d'accords en élaborant des plans d'action. Le caractère purement administratif de ce type de document concourt à faire en sorte que le gouvernement fédéral peut prétendre représenter tout le Canada

puisqu'il n'est pas tenu de garantir juridiquement la mise en œuvre de ces plans d'action. On comprendra que le fait pour Ottawa de souscrire à des engagements qu'il ne peut garantir ou à des plans d'action qu'il ne peut réaliser représente un empiètement sur les compétences des provinces et est susceptible de miner la crédibilité du Canada à l'étranger.

Dans ce contexte, le gouvernement du Québec, qui inscrit son action dans une logique d'affirmation tant au sein de la fédération canadienne que sur le plan international, entend exercer pleinement le prolongement international de ses compétences et ce, dans le respect de la politique étrangère canadienne. Tous les domaines qui, dans la fédération canadienne, relèvent exclusivement ou concurremment des provinces font aujourd'hui l'objet de décisions, de négociations et d'ententes à l'échelle internationale. C'est dans les forums internationaux que sont désormais souvent décidées bon nombre des orientations et des normes guidant l'action des gouvernements.

À plusieurs reprises, le premier ministre du Québec, M. Jean Charest, a insisté sur la participation des provinces dans les forums internationaux, en particulier lorsqu'il y a négociation de traités dans des domaines relevant de leurs compétences :

> ***« Ce que nous visons, c'est d'être à la table des négociations, avec le gouvernement fédéral, si l'objet de la discussion touche les compétences du Québec. Je ne veux plus que le gouvernement canadien engage le Québec sans que le Québec ait son mot à dire »*** (discours de l'ÉNAP, le 25 février 2004). Le 8 novembre 2004, à Charlottetown, le chef du gouvernement québécois réitérait que ***« ce qui est de compétence québécoise chez nous, est de compétence québécoise partout »***.

Les domaines d'intérêt du Québec dans les forums internationaux

Les organisations et les conférences internationales qui intéressent au premier chef le Québec touchent neuf domaines d'intervention pour lesquels il a une responsabilité constitutionnelle ou qui sont fondamentaux pour la société québécoise.

La culture, l'éducation, l'identité

L'*Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture* (*UNESCO*) s'intéresse à la plupart des questions identitaires sur lesquelles le gouvernement du Québec souhaite s'exprimer de sa propre voix. En plus de poursuivre l'élaboration d'une convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques, l'*UNESCO* abordera à court terme d'autres thèmes qui revêtent un intérêt pour le Québec.

Ainsi, dans le domaine de l'éducation, l'*UNESCO* élabore une convention sur le dopage dans les sports. En matière scientifique, elle prépare une déclaration sur les normes universelles de bioéthique. Elle se propose en outre d'examiner les enjeux liés aux politiques jeunesse, à l'éducation artistique – lors du Sommet mondial en 2006 à Lisbonne –, à la protection du patrimoine immatériel, à la formation technique et professionnelle ainsi qu'à la société de l'information. Comme les travaux de l'*UNESCO* sur ces thèmes pourraient mener à des déclarations ou conventions contraignantes, le Québec souhaite contribuer à la définition des positions canadiennes, d'autant que ce sont le gouvernement du Québec et les milieux québécois qui détiennent l'expertise dans ces domaines et qui sont affectés par les décisions de l'*UNESCO*.

Par ailleurs, le Québec s'intéresse également à d'autres organisations qui traitent de questions au cœur de son identité comme celles de droit privé, d'éducation ou de culture.

Le développement économique et social

Les travaux menés par l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (*OCDE*) sont de prime importance, sachant la priorité accordée par le gouvernement à ses missions liées à la prospérité et à la solidarité. À moyen terme, ces travaux traiteront notamment d'environnement, de gestion des infrastructures et des systèmes de santé, d'immigration, de vieillissement de la population, de développement économique et territorial, d'économie de la sécurité, d'emploi, d'éducation, de gouvernance publique, d'énergie et de biotechnologies.

L'*OCDE* offre aux États membres un lieu d'échange et de réflexion pour élaborer, comparer et affiner leurs politiques économiques et sociales. Elle est également un lieu de conciliation pour certaines politiques, tant internes qu'externes qui, dans le contexte de la mondialisation, doivent former un ensemble cohérent. Plusieurs ministères et organismes du gouvernement du Québec participent d'ailleurs déjà à divers groupes de travail de l'*OCDE* examinant des sujets précis de responsabilité des provinces.

S'il est un domaine où l'on constate les incidences croissantes des accords internationaux sur les compétences des provinces, c'est bien celui du commerce. Les enjeux relatifs aux services publics – y compris l'éducation et la santé –, aux services financiers et à l'accès aux marchés publics, pour ne nommer que ceux-là, interpellent le gouvernement du Québec au plus haut point. Une participation de ce dernier aux négociations commerciales multilatérales se déroulant à l'*Organisation mondiale du commerce* est donc stratégique.

Il en va aussi des négociations commerciales régionales, notamment celles découlant de l'ALENA sur le travail et l'environnement. Par ailleurs, depuis le Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001, le gouvernement du Québec s'intéresse aussi aux travaux de l'*Organisation des États américains* car ceux-ci – et notamment la Déclaration et le Plan d'action issus du Sommet de Québec – touchent plusieurs champs de ses compétences, tels l'éducation, le travail ou la justice.

Le travail et l'emploi

L'*Organisation internationale du travail* examine plusieurs enjeux qui relèvent des compétences du Québec. Mentionnons la promotion de l'emploi des jeunes, la réflexion sur les formes atypiques de travail, l'application des lois du travail aux « travailleurs autonomes », les relations de travail, les mesures de valorisation des ressources humaines et d'employabilité, les dispositions sur la protection sociale, la réglementation sur la santé et la sécurité du travail, la détermination de normes minimales de conditions de travail, l'intégration des travailleurs migrants, voire même la réflexion sur l'évolution de l'ensemble des protections sociales dans le contexte de la mondialisation.

Au sein des Nations Unies, l'Organisation est unique par sa structure tripartite : employeurs, travailleurs et gouvernements y participent aux travaux. Son activité normative, particulièrement soutenue, régule plusieurs aspects de la vie du citoyen.

La santé

Les risques de pandémies – comme le SRAS –, les mutations de maladies, la pharmaco-résistance, l'épidémie de VIH/SIDA et les mesures des États pour y répondre font l'objet de discussions au sein de l'*Organisation mondiale de la santé*. Cette agence spécialisée des Nations Unies a pour mandat l'atteinte d'un niveau de santé mondial le plus élevé possible. Le Québec, comme les autres provinces, étant interpellé au premier chef par ces diverses problématiques, il doit assurer un suivi des travaux de cette organisation. À cet égard, rappelons les difficultés rencontrées par l'Ontario lors de l'épidémie de SRAS en 2003 pour faire entendre son point de vue auprès des autorités sanitaires internationales en raison de son manque d'accès direct à l'Organisation.

Le développement durable et l'environnement

Le gouvernement du Québec a décidé de s'investir résolument dans le développement durable. Dès lors, les travaux des organisations et des conférences internationales autour de cette question si fondamentale et sur toutes celles relatives à l'environnement prendront une importance encore plus grande. Ainsi, le défi de la préservation de la biodiversité de même que des patrimoines hydrique et forestier se posera avec une acuité croissante.

Dans des domaines connexes, plusieurs nouvelles normes internationales ont été ou seront instituées en biosécurité, en matière d'accès aux ressources génétiques (Convention sur la diversité biologique), de qualité de l'air, de changements climatiques (Protocole de Kyoto), de protection de la couche d'ozone (Protocole de Montréal), de produits chimiques et de pesticides (Convention de Rotterdam) et de polluants organiques persistants (Convention de Stockholm).

En outre, le gouvernement du Québec a participé au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 et au Sommet du développement durable à Johannesburg en 2002. Il assure aussi un suivi continu des activités de la *Commission du développement durable* depuis son institution en 1993. Celle-ci a été consacrée, depuis lors, organisme principal des Nations Unies en matière de développement durable.

Par ailleurs, le domaine forestier québécois et tout ce qu'il représente pour le Québec fait que le gouvernement du Québec souhaite être présent aux négociations qui s'annoncent dans le cadre des travaux du *Forum des Nations Unies sur les forêts*. Créé en octobre 2000, cette instance, dont la mission est de promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable des forêts, doit proposer un cadre de gestion éventuellement applicable à tous les types de forêts.

Pour sa part, la Convention sur la diversité biologique a pour objectifs la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques. En juin 2004, le Québec s'est doté d'un Plan d'action triennal qui constitue une composante importante de son Plan de développement durable. Le Québec estime qu'il doit être en mesure de défendre ses intérêts au chapitre de la mise en œuvre et de l'évolution de la Convention et de ses protocoles. Sa participation l'aidera en retour à développer son expertise en la matière.

Enfin, la Convention des Nations Unies sur les changements climatiques encadre les efforts intergouvernementaux qui visent à réduire les changements climatiques. Le Québec s'est déclaré lié par cette Convention, en plus d'adopter son propre plan d'action. Autre instrument incontournable qui affectera le Québec, le Protocole de Kyoto, entré en vigueur le 16 février 2005, et qui impose des limites légalement contraignantes en matière d'émissions de gaz à effet de

serre. Le Québec assure également un suivi assidu du Programme des Nations Unies pour l'environnement dont la mission consiste notamment à promouvoir les partenariats en matière de protection de l'environnement.

La société de l'information

Rassemblant des États membres de l'ONU, des représentants des secteurs privé et public ainsi que des membres de la société civile, le *Sommet mondial sur la société de l'information* (*SMSI*) amorcé en 2003 a notamment pour objectif de faciliter l'accès des pays en développement aux technologies de l'information. Il a aussi pour mission d'examiner des enjeux tels que l'établissement de normes internationales encadrant l'Internet et le commerce électronique ainsi que la promotion de la diversité culturelle dans les échanges électroniques, la protection de la vie privée et l'accès à l'information. Possédant une expertise certaine en matière de technologies de l'information, le Québec souhaite en outre devenir un leader en matière de gouvernement en ligne, ce qui renforce la pertinence de son implication au sein du SMSI.

Les droits de la personne

La *Commission des droits de l'homme des Nations Unies* est le principal levier de cette organisation dans le domaine des droits de la personne. L'une des tâches les plus importantes de la Commission est l'élaboration de normes relatives aux droits de la personne. Depuis 1975, le Québec participe, au sein de la délégation canadienne, aux sessions de la Commission et aux événements d'importance en matière de droits fondamentaux. Sa présence y est plus que souhaitable, non seulement parce qu'il est en mesure d'y faire valoir son expertise, mais aussi parce qu'il doit ajuster son droit aux nouvelles normes en la matière.

La condition féminine

L'égalité entre les hommes et les femmes constitue l'un des fondements de la société québécoise. Les travaux et recommandations de la *Commission de la condition de la femme des Nations Unies* ont pour but de promouvoir les droits de la femme dans les sphères politique, économique, civile, sociale et éducative. Depuis plusieurs années, le gouvernement du Québec participe, au sein de la délégation canadienne, aux conférences internationales sur les femmes, ce qui lui a permis de suivre de façon adéquate l'évolution des tendances internationales et de mettre à niveau ses politiques publiques en ces matières.

Les questions autochtones

L'*Instance permanente sur les questions autochtones*, rattachée au Conseil économique et social des Nations Unies, a pour mandat de formuler des recommandations en ce qui a trait au développement économique et social, à la culture, à l'éducation, à la santé, à l'environnement et aux droits de la personne. Le gouvernement du Québec suit les activités de cette instance avec une grande assiduité et en analyse les recommandations car elles concernent l'exercice de compétences des provinces en milieu autochtone ■

Un cadre de participation pour le Québec

La constitution canadienne et la loi québécoise

La Constitution canadienne est muette sur le partage des responsabilités en matière de relations internationales. Le Québec appuie notamment son action internationale sur l'arrêt rendu en 1937 par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres dans l'affaire des conventions de travail qui a statué que la mise en œuvre des traités internationaux revient aux pouvoirs législatifs concernés, selon la répartition des compétences constitutionnelles. Ce qui veut dire que le gouvernement fédéral ne peut assurer la mise en œuvre d'un accord international dans les champs de compétences qui sont attribués aux provinces par la Constitution.

Par ailleurs, la Loi sur le ministère des Relations internationales prévoit que *« tout engagement international important »* doit être approuvé par l'Assemblée nationale et que le gouvernement ne peut prendre un décret pour se déclarer lié par un tel engagement et donner son assentiment au gouvernement fédéral qu'après approbation par l'Assemblée nationale.

Enfin, l'article 22.1 de la Loi sur le ministère des Relations internationales prévoit le consentement du gouvernement du Québec tant à la signature qu'à la ratification ou à l'adhésion du gouvernement du Canada, avant que ce dernier n'agisse sur la scène internationale relativement à tout accord portant sur des matières de la compétence constitutionnelle du Québec.

La pratique des relations internationales du Québec

Dans le prolongement externe de ses compétences internes, le Québec a développé au fil des ans une précieuse expertise, tant en matière de

relations avec les organisations internationales que de participation aux conférences internationales. C'est toutefois le Canada qui, à titre d'État souverain, est membre de plein droit des organisations internationales gouvernementales. Le Québec doit, par conséquent, agir au sein de la délégation canadienne ou par son intermédiaire lorsqu'il souhaite entretenir des relations officielles avec les organisations internationales œuvrant dans ses domaines de compétence. Ainsi, pour chaque sujet traité dans une organisation internationale gouvernementale et d'intérêt stratégique pour le Québec, il doit renégocier les modalités de sa participation. Ces modalités peuvent être remises en question à tout moment par le gouvernement fédéral.

Lorsqu'il y a accord avec le gouvernement fédéral, les ministres et fonctionnaires québécois font partie des délégations canadiennes à l'occasion de certaines conférences multilatérales. Au cours des dernières années, le Québec a participé, au sein de la délégation canadienne, à l'élaboration de certains accords internationaux, plus particulièrement dans les domaines du travail, de l'environnement et des droits de la personne. Toutefois, la nature de la participation du Québec varie, selon qu'il existe ou non un mécanisme formel de concertation entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces.

Les accords internationaux

C'est dans le domaine des droits de la personne que les relations fédérales provinciales ont atteint le plus haut degré de formalisation. À l'heure actuelle, les provinces participent à presque toutes les étapes d'élaboration des accords internationaux en la matière, que ce soit le projet initial de Résolution de la Commission des droits de l'homme, la ratification d'un nouvel accord, la négociation internationale ou les échanges quant aux incidences sur le droit interne. Aux étapes de la signature et de la ratification, il existe au surplus une procédure formelle selon laquelle le gouvernement du Canada requiert le consentement des provinces avant de procéder. Grâce à ce mécanisme formel, le Québec a grandement contribué aux positions défendues par le Canada.

Toujours en ce qui concerne les droits de la personne, les États membres sont tenus de faire régulièrement des rapports de mise en œuvre. Chaque province est responsable de son propre rapport qui est intégralement reproduit dans le rapport canadien.

Quant aux travaux de l'Organisation internationale du travail, il existe un processus non formalisé en vertu duquel les provinces peuvent présenter leur point de vue au gouvernement fédéral lorsque celui-ci élabore une position. La participation du Québec aux négociations d'accords internationaux dans le domaine de l'environnement demeure cependant relativement aléatoire, à l'exception toutefois des négociations entourant le Protocole de Kyoto.

L'Organisation internationale du travail demande de son côté que les États membres lui soumettent différents rapports pour faire état de l'avancement de l'implication des États membres en matière de respect des conventions de travail. La constitution même de l'Organisation internationale du travail fait référence, dans le cas d'un État fédéré, à l'autorité compétente pour la mise en œuvre de celles-ci. Cependant, les rapports de mise en œuvre du Québec ne sont pas nécessairement reproduits dans les rapports du Canada.

En ce qui a trait aux négociations commerciales multilatérales, il existe un mécanisme de consultation entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces, incluant la tenue d'un conférence ministérielle annuelle, des conférences sous-ministérielles et des réunions trimestrielles de fonctionnaires qui traitent des négociations en cours et des litiges. Cependant, le gouvernement du Québec déplore que ses représentants ne puissent être présents lors du déroulement des négociations.

Au Canada, la responsabilité de la mise en œuvre d'accords internationaux incombe très fréquemment, en tout ou en partie, aux provinces. Cette responsabilité sous-entend la participation des provinces aux mécanismes de surveillance mis en place pour veiller à l'application de ces accords ou la mise en œuvre de ces décisions.

Dans le cas des litiges soumis à l'Organisation mondiale du commerce, ceux-ci sont plaidés par un procureur fédéral devant l'Organe de règlement des différends, y compris lorsqu'une mesure québécoise est attaquée. Le gouvernement du Québec est alors associé à la rédaction du mémoire et son représentant assiste à l'audience. Par contre, lorsque le Canada conteste une mesure étrangère, le gouvernement du Québec n'est pas associé à la rédaction du mémoire et n'est pas convié à l'audience.

Enfin, le gouvernement du Québec participe à la préparation des commentaires qui doivent être soumis aux organisations internationales en réponse aux plaintes devant elles qui concernent des mesures québécoises. Il est notamment sollicité lorsque des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies font des enquêtes au Canada.

Les sommets, les conférences et groupes de travail internationaux

La tenue de Sommets ou de grandes Conférences thématiques organisés par les Nations Unies donne lieu à l'adoption de Déclarations ou de Plans d'action. La majorité des organisations

internationales – ou des instances qui en dépendent –, tiennent des sessions annuelles ou bisannuelles.

Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies ou ses diverses organisations décrètent la tenue d'un forum d'intérêt pour le Québec, le ministère des Relations internationales informe le responsable au ministère des Affaires étrangères du Canada du souhait du gouvernement d'y participer. Des conférences de coordination peuvent alors être convoquées par Ottawa. Le ministère des Relations internationales négocie alors la présence d'un certain nombre de représentants québécois au sein de la délégation canadienne.

Le ministère des Relations internationales assure par ailleurs la coordination de l'action gouvernementale québécoise auprès des organisations internationales. Dans les domaines de compétence du Québec, il favorise la participation des ministères et organismes sectoriels québécois concernés aux activités des groupes de travail internationaux. Quant il désire avoir des contacts officiels avec les organisations internationales, le gouvernement du Québec procède par l'intermédiaire du gouvernement fédéral ■

Proposition d'une entente concernant la participation du Québec aux forums internationaux

À l'exception du cas de la Francophonie, la participation québécoise aux forums internationaux est soumise aux aléas de la conjoncture et elle ne comporte que très rarement un droit de parole au sens strict. Une formalisation des pratiques permettrait au Québec non seulement de disposer d'un cadre plus cohérent et prévisible qui faciliterait l'exercice de ses responsabilités internationales, mais aussi d'éliminer la source de nombreuses frictions découlant du caractère arbitraire des décisions autorisant la participation du Québec à certains travaux.

La conclusion d'une entente relative à la place du Québec dans les délégations canadiennes au sein de certaines organisations et conférences internationales ne serait pas une première puisque des précédents existent. Ainsi, depuis 1975, les modalités et les mécanismes pour la mise en œuvre des conventions en matière de droits de l'homme permettent au Québec de participer à la fois à l'élaboration des accords en ces matières, aux sessions de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ainsi qu'aux autres événements d'importance.

En se basant sur cet exemple, l'entente à intervenir devrait assurer la participation du Québec à l'étape des travaux préparatoires, lors de la conduite des négociations, de la mise en œuvre et du suivi des décisions des organisations et des conférences internationales. Plus spécifiquement, quant à l'UNESCO, l'entente devrait prévoir des dispositions particulières sur la participation du Québec à ses travaux.

Travaux préparatoires

En tant que membre des organisations internationales, le gouvernement fédéral est celui qui détient les informations stratégiques sur leurs activités qui intéressent le Québec. Il est le dépositaire de tout ce qui y est fait au nom de l'ensemble des provinces canadiennes. L'élaboration, par le gouvernement fédéral, d'une position en regard d'un instrument international, d'un rapport, d'un plan d'action ou d'une déclaration, requiert que le Québec se prononce. Pour lui permettre de jouer pleinement son rôle et d'apporter une contribution utile, le Québec doit être informé suffisamment à l'avance des travaux du gouvernement fédéral.

Il serait ici opportun de s'inspirer du modèle de participation des provinces en matière de droits de l'homme et de questions autochtones, un modèle arrêté en 1975. Ainsi, en préparation de la tenue des sessions de la Commission des droits de l'homme, les provinces reçoivent copie des projets de résolutions qui les concernent et sont invitées à faire des propositions quant à la position canadienne. Le représentant du Québec participe aux sessions annuelles de la Commission et siège, aux côtés du représentant canadien, aux groupes de travail qui négocient les résolutions. Lors du dépôt d'un projet d'accord international, les provinces sont invitées à commenter, à toutes les étapes des négociations, les diverses propositions soumises par les États membres.

La conduite des négociations

Le nombre de représentants québécois que les autorités fédérales acceptent d'intégrer à la délégation officielle du Canada fait souvent l'objet de discussions. Les arguments du gouvernement fédéral pour limiter le nombre de représentants québécois vont de la volonté de réduire le nombre de participants à la nécessité d'équité face aux autres provinces. Or, il est rare que toutes les provinces demandent à y participer. Le Québec est souvent la seule province qui le souhaite, et ce, dès les travaux préparatoires.

Même si plusieurs précédents ont été établis, la décision d'accorder ou non la parole aux représentants du Québec relève de l'entière discrétion du gouvernement fédéral. Le Québec contribue à l'élaboration de la position canadienne mais par la suite, les négociateurs fédéraux doivent souvent modifier celle-ci selon le déroulement des négociations. La présence de représentants québécois aux discussions internationales proprement dites, c'est-à-dire à l'étape où des concessions se négocient entre les parties, est donc absolument cruciale pour assurer une protection adéquate des intérêts du Québec, et le cas échéant, lui permettre de faire les représentations nécessaires auprès des négociateurs fédéraux. Cette revendication revêt un caractère particulièrement impérieux en matière commerciale, en raison des sujets touchant de plus en plus les responsabilités des provinces.

Par ailleurs, les États membres des organisations internationales et ceux qui participent aux conférences internationales ont fréquemment l'occasion d'y exprimer leurs positions, même en l'absence de négociations formelles. Dès que les thèmes discutés touchent directement à ses compétences, le Québec devrait être consulté préalablement aux interventions fédérales à l'instar du processus suivi lors des sessions de la Commission des droits de l'homme.

Enfin, lors des conférences internationales, le gouvernement du Québec souhaite être en mesure de faire lui-même valoir ses expériences, ses bonnes pratiques et ses bilans de mise en œuvre en regard des enjeux discutés. La participation du gouvernement du Québec pourrait comprendre, le cas échéant, des discours ou allocutions de ses représentants, la présence de ces derniers dans un stand particulier ou dans un stand canadien ainsi que l'organisation de réceptions dont il est l'hôte. Il doit pouvoir compter sur la collaboration du gouvernement fédéral à cet effet.

La mise en œuvre et le suivi

C'est au chapitre de la mise en œuvre et du suivi des décisions des organisations et des conférences internationales que la compétence du Québec est la plus solide puisque étayée par l'Arrêt du Comité judiciaire du Conseil privé sur les Conventions de travail rendu en 1937.

À chaque année, le Québec produit un grand nombre de rapports de suivi ou de contrôle des décisions, conventions ou accords internationaux. Dans plusieurs cas, le rapport québécois est intégré au rapport canadien sans qu'il y ait de distinction entre les parties québécoise et canadienne. Dans d'autres cas, le rapport québécois est intégralement joint et constitue un annexe du rapport canadien. C'est cette dernière façon de procéder qu'il serait souhaitable de formaliser.

Le Québec désire, enfin, qu'on lui reconnaisse le droit de participer aux comparutions du Canada devant un comité de contrôle ou devant un organe de règlement des différends. En matière de droits de la personne, on reconnaît à toutes les provinces le droit de participer aux comparutions canadiennes. Cette faculté de participer aux comparutions revêt une importance décisive, particulièrement en matière de litiges commerciaux.

Revendications particulières concernant l'UNESCO

L'UNESCO est la seule organisation dont les statuts prévoient l'institution, par chaque État membre, d'une commission nationale chargée d'assurer la relation entre l'organisation et la société civile de cet État membre. Une Commission canadienne pour l'UNESCO a été créée au sein du Conseil des arts du Canada. Les ministères fédéraux sont les seules entités gouvernementales à y être représentées.

Au fil des ans, le secrétariat de cette commission est devenu un instrument au service des ministères fédéraux pour la préparation et le suivi de la participation canadienne à l'UNESCO. À l'usage, une telle institution, exclusivement fédérale, se prête mal à représenter des positions québécoises pour le bénéfice d'une organisation internationale dont le mandat, pour l'essentiel, touche des compétences québécoises liées à l'identité, telles la langue et la culture.

Le gouvernement du Québec est non seulement le mieux placé pour consulter la société civile québécoise en ce qui a trait à la dimension internationale de ses compétences, mais il doit pouvoir à plus forte raison mener ses propres consultations interministérielles.

Compte tenu du nombre et de l'importance de sujets débattus à l'UNESCO qui relèvent des compétences du Québec, ce dernier souhaiterait pouvoir désigner un représentant permanent – faisant partie de la mission canadienne – auprès de cette organisation, lequel serait intégré à la délégation canadienne. Ce représentant devrait systématiquement détenir un droit de parole, au sein de la délégation canadienne, dans les discussions à l'UNESCO.

Conclusion

Le gouvernement du Québec est d'avis qu'il a la responsabilité de veiller à ses intérêts et d'exercer ses compétences à l'égard des organisations et des conférences internationales, et que les principes suivants doivent encadrer sa participation à leurs travaux :

1- un statut de membre à part entière au sein des délégations canadiennes et une responsabilité exclusive quant à la désignation de ses représentants en leur sein ;

2- l'accès à toute l'information et la participation, en amont de la négociation, à l'élaboration de la position canadienne ;

3- le droit de s'exprimer de sa propre voix au sein des organisations et des conférences internationales ;

4- le droit du Québec à donner son assentiment avant que le Canada ne signe un traité ou un accord ou se déclare lié par celui-ci ;

5- lorsqu'il est mis en cause ou lorsque ses intérêts sont en jeu, le droit du Québec d'exprimer ses positions lors des comparutions du Canada devant les instances de contrôle des organisations internationales.

Ce cadre de participation est essentiel. Au-delà des compétences constitutionnelles des provinces et du gouvernement fédéral, ce sont les réalités internationales qui les rattrapent et les interpellent directement dans l'exercice de leurs mandats respectifs. À l'heure des regroupements régionaux, de la remise en question du multilatéralisme, de l'éclosion d'une série de phénomènes qui bouleversent l'ordre mondial, nous nous devons de faire front commun pour la défense des intérêts des Québécois et des Canadiens.

Les relations internationales du Québec s'appuient aujourd'hui sur de précieux actifs. Elles comptent sur une tradition d'ouverture, sur une pratique internationale avoisinant un demi-siècle, sur un réseau d'interlocuteurs, sur un ensemble de représentations efficaces et compétentes à l'étranger, sur des infrastructures administratives parvenues à maturité, sur un corpus de plus de 300 ententes internationales. Elles s'appuient également sur des liens étroits avec les États-Unis, sur des relations directes et privilégiées avec la France, sur son statut de gouvernement participant en Francophonie et sur des affinités avec l'espace européen. Le Québec a acquis une expérience de pointe autant sur les plans bilatéraux que multilatéraux.

La place que souhaite occuper le Québec dans les forums internationaux, non seulement lui permettrait de promouvoir ses intérêts, mais, en même temps et de surcroît, renforcerait d'autant la position canadienne, et partant, l'image et l'influence du Canada dans le monde.

Ce que le Québec recherche, c'est de continuer de s'affirmer sur la scène internationale, tout en rendant la politique étrangère canadienne plus conforme au caractère fédéral du pays. Bref, une plus grande efficacité, une meilleure crédibilité, une image plus riche de l'ensemble canadien ■

UNE AFFIRMATION RESPECTUEUSE DU RÉGIME FÉDÉRATIF

La nature même des relations internationales a profondément évolué au cours du XX[e] siècle. Les systèmes fédéraux doivent refléter ces changements et s'y adapter. S'inspirant d'exemples étrangers, le Québec souhaite que le gouvernement fédéral canadien reconnaisse le rôle légitime des entités non souveraines dans les relations internationales et institutionnalise des règles pour leur action. Ce que le Québec recherche, c'est de continuer de s'affirmer sur la scène internationale, tout en rendant la politique étrangère canadienne plus conforme au caractère fédéral du pays.

Jean Charest
Premier ministre

Relations internationales
Québec

ISSN : 1715-7250 L'action internationale du Québec (imprimé)
ISSN : 1715-7269 L'action internationale du Québec (en ligne)
© Gouvernement du Québec, 2005

www.mri.gouv.qc.ca